

Nabór na wolne stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego – nowe rozwiązania prawne a oczekiwania praktyki i nauki

Art. 60 Konstytucji RP głosi, że obywatele polscy, korzystający z pełni praw publicznych, mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Służba publiczna obejmuje ogół stanowisk w organach władz publicznych, tak państwowych, jak i samorządowych, oraz w aparacie merytorycznej obsługi tych organów (w szczególności w urzędach), jak również w państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych (w szczególności w służbach państwowych określanych jako „mundurowe”) wykonujących zadania publiczne.

7 lipca 2005 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, Samorządowych Kolegiach Odwoławczych, o systemie oświaty¹, która wprowadziła kilka istotnych zmian. Poza wprowadzeniem ustawowego określenia ogólnych wymagań kwalifikacyjnych dla pracowników samorządowych oraz upoważnienia Ra-

¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 122, poz. 1020.

dy Ministrów do wydania rozporządzeń, w których określone zostaną stanowiska pracownicze, uwzględniając stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze, ustawodawca wprowadził zasadę „naboru” na wolne stanowiska urzędnicze w urzędach gmin, starostwach powiatowych, urzędach marszałkowskich oraz w zakładach i jednostkach budżetowych, z wyjątkiem stanowisk obsadzanych na podstawie samorządowych wyboru i powołania (sekretarz, skarbnik, zastępca wójta).

Nowelizację tę należy traktować jako wyraz stanowiska polityków, którzy dążyli do:

- dostosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych do wyroku Trybunału Konstytucyjnego²,
- ograniczenia nepotyzmu w samorządzie,
- stworzenia otwartego i przejrzystego państwa prawa oraz równości dostępu do stanowisk urzędniczych,
- stworzenia naboru, który pozwoli pozyskiwać pracowników z jak najlepszymi kwalifikacjami.

Uchwalenie nowelizacji było podyktowane dostosowaniem przepisów ustawy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 2005 r., orzekającego niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej artykułu 20 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie, w jakim upoważniał Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych. Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., iż upoważnienie to powinno być zapisane w ustawie. W wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego, gdyż na podstawie tak skonstruowanego upoważnienia nie można sporządzić wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego wydanego na podstawie ustawy. Ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego powinno natomiast mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”), przedmiotowym (musi określać zakres prac przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać „wytyczne dotyczące treści aktu”)³.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 2005 r. (sygn. akt K/25/04).

³ *Ibidem*.

Wyrok ten poniekąd „wymusił” wprowadzenie nowych regulacji prawnych dotyczących pracowników samorządowych. Stanowisko ludzi nauki i praktyki od kilku lat jest jasne i wyraźne – ustawa o pracownikach samorządowych jest archaiczna i należy ją zmienić. Od lat toczy się dyskusja na temat wprowadzenia jednolitej ustawy obejmującej cały zakres dotyczący problematyki pracowników samorządowych. Jedną z takich zmian mogłoby być wprowadzenie m.in. samorządowej służby cywilnej (model francuski – jedna ustawa ogólna, trzy ustawy szczegółowe o służbie cywilnej, o służbie samorządowej oraz o służbie szpitalnej). Dotąd jednak żadnej z partii rządzących nie udało się – lub wręcz nie miały nawet takiego zamiaru – wprowadzić poważniejszej reformy.

Jednym z głównych problemów w samorządzie terytorialnym jest nepotyzm. Przejawy nepotyzmu, zdaniem społeczeństwa, są powszechne szczególnie wśród elit politycznych. Cztery piąte (81%) ankietowanych przez CBOS jest zdania, że wyżsi urzędnicy państwowi i politycy załatwiają kontrakty, zamówienia rządowe dla rodziny, kolegów lub znajomych prowadzących firmy prywatne, a jeszcze większa grupa (87%) twierdzi, że często ma miejsce obsadzanie stanowisk w urzędach, spółkach, bankach itp. swoimi ludźmi – krewnymi lub znajomymi⁴.

Badania te pokazują, jak wielka jest skala tego zjawiska. Uświadamiają nam, że nie wystarczy wprowadzenie kilku przepisów, dzięki którym zjawisko zniknie. Należy wprowadzić zmiany systemowe, które ograniczą, a w przyszłości zupełnie zlikwidują tę patologię społeczną.

Zasada otwartości i konkurencyjności

Przed nowelizacją przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nie mówiły nic na temat rekrutacji na stanowiska urzędnicze. Ustawa ta nie realizowała praktycznie zasady równego dostępu do służby publicznej wynikającej z art. 60 Konstytucji RP. Chodzi tu przede wszyst-

⁴ CBOS, *Korupcja, nepotyzm, nieuczciwy lobbying*, 2004.

kim o otwartość i jawność trybu naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym o zasadę konkurencyjności. Otwartość, jawność i konkurencyjność trybu naboru są fundamentalnymi zasadami demokratycznego państwa. Dzięki nim życie publiczne staje się bardziej przejrzyste.

W ustawie o pracownikach samorządowych przepisy dotyczące procedury zatrudniania pracowników samorządowych nie istniały. Taki stan rzeczy był niedopuszczalny, a jednak przez 15 lat nikomu nie udało się wprowadzić zmian, dzięki którym procedura zatrudnienia pracowników samorządowych byłaby zgodna z zasadą konkurencyjności i otwartości. Jawne i jasno określone procedury rekrutacji, których brakowało, powinny zapewnić wybór jak najlepszych kandydatów. Korpus urzędniczy nie może składać się z osób przypadkowych. Nabór do tego korpusu musi się wiązać z uważną selekcją, aby do tak ważnego zawodu nie dopuszczono osób ułomnych moralnie oraz niekompetentnych, obarczonych dyskwalifikującymi je wadami⁵. Bez wprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiska urzędnicze niemożliwa jest m.in. walka z nepotyzmem.

Nowe zasady naboru

Konsekwencją prawidłowo i profesjonalnie przeprowadzonej rekrutacji jest zatrudnienie kompetentnego pracownika, który spełnia wymagania i oczekiwania kierowników jednostek organizacyjnych. Nabór na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, w urzędach gmin, starostwach powiatowych, urzędach marszałkowskich oraz w samorządowych zakładach i jednostkach budżetowych, z wyjątkiem stanowisk obsadzanych na podstawie wyboru i powołania (sekretarz, skarbnik, zastępca wójta) dotyczy tylko pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub mianowanie. Przeprowadzenie naboru należy do kierownika jednostki, natomiast nabór na stanowiska kierowników jednostek organizacyjnych

⁵ H. Szewczyk, *Zagadnienia prawne zatrudnienia w samorządzie terytorialnym*, www.samorząd.pap.pl.

należy odpowiednio do marszałka województwa, starosty, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo do przewodniczącego zarządu związku.

Ogłoszenie o stanowisku urzędniczym oraz o naborze kandydatów na to stanowisko umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy informacyjnej w jednostce, w której jest prowadzony nabór. Ogłoszenie o naborze powinno zawierać:

- 1) nazwę i adres jednostki,
- 2) określenie stanowiska urzędniczego,
- 3) określenie wymagań związanych ze stanowiskiem urzędniczym zgodnie z opisem danego stanowiska i, co ważne, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe,
- 4) wskazanie zakresu zadań wykonywanych na stanowisku urzędniczym,
- 5) wskazanie wymaganych dokumentów,
- 6) określenie miejsca i terminu składania dokumentów, przy czym termin nie może być krótszy niż 14 dni od ogłoszenia.

Dopuszcza się również wprowadzenie do ogłoszenia innych elementów, np. okresu zatrudnienia. Po rozpatrzeniu wszystkich dokumentów przez kierownika jednostki lub stworzoną przez niego na podstawie wewnętrznych przepisów komisję rekrutacyjną, tworzy się listę kandydatów, którzy spełnili wymogi formalne. Taką listę wraz z danymi kandydatów należy opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej. Po jej ogłoszeniu następuje kolejny etap naboru – może on przybrać formę egzaminu pisemnego lub ustnego, rozmowy kwalifikacyjnej a najlepiej, gdy zostaną wykorzystane obie te formy, gdyż egzamin pisemny weryfikuje wiedzę kandydata, a dzięki rozmowie kwalifikacyjnej nawiązuje się bezpośredni kontakt z kandydatem, przy okazji można także zweryfikować dane zawarte w aplikacji. Po zakończeniu rekrutacji przygotowuje się protokół – jest to związane z ewentualnymi protestami, odwołaniami oraz z przejrzystością wszystkich etapów rekrutacji. Powinien on zawierać:

- 1) określenie stanowiska urzędniczego,
- 2) liczbę kandydatów,
- 3) imiona i nazwiska, adresy nie więcej niż 5 najlepszych kandydatów,
- 4) informacje o zastosowanych metodach i technikach naboru,

- 5) uzasadnienie dokonanego wyboru,
- 6) protokół przygotowuje się również w przypadku niewybrania żadnego z kandydatów.

Ostatnim etapem naboru jest upowszechnienie informacji o naborze, w terminie 14 dni od dnia zatrudnienia kandydata lub w przypadku niewybrania żadnego – 14 dni od zakończenia procedury naboru. Należy tu zauważyć, że nabór nie jest konkursem, w którym wygrywa najlepszy kandydat, istnieje tu możliwość niezakwalifikowania żadnego z kandydatów na wolne stanowisko: w takim przypadku rozpisuje się nowy nabór. Informacja o naborze musi zawierać:

- 1) nazwę i adres jednostki,
- 2) określenie stanowiska urzędniczego,
- 3) imię, nazwisko wybranego kandydata i jego miejsce zamieszkania,
- 4) uzasadnienie dokonanego wyboru lub uzasadnienie niezatrudnienia żadnego z kandydatów.

Informację o wyniku naboru upowszechnia się w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy informacyjnej danej jednostki przez okres co najmniej 3 miesięcy.

Podsumowując, łatwo zauważyć że przepisy dotyczące naboru są niepełne, lakoniczne, na domiar złego nie ma żadnych odniesień do innych przepisów, np. przepisów o służbie cywilnej. Ustawodawca nie wprowadził uprawnień (wydawałoby się oczywistych) dla kierowników jednostek samorządowych do powoływania komisji konkursowych, tworzenia regulaminów itp.

Klasyfikacja pracowników samorządowych

Prawodawca, określając ustawowo wymagania w zakresie kwalifikacji pracowników samorządowych, wprowadził nowy podział pracowników samorządowych – ze względu na zajmowane stanowiska:

- 1) stanowisko urzędnicze,
- 2) kierownicze stanowisko urzędnicze,
- 3) inne (pracownicy obsługi, technicy itp.).

Wydął również upoważnienie dla Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń, w których określone zostaną stanowiska w jednostkach samorządu terytorialnego. Art. 3a u.p.s. mówi wyraźnie, iż nabór odbywa się tylko i wyłącznie na stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, np. radca prawny – z tego jasno wynika, że nabór nie dotyczy tzw. innych pracowników, czyli zatrudnionych na stanowiskach pracowniczych (np. kierownik magazynu)⁶.

Dużą wątpliwość budzi także fakt dotyczący kryteriów zaliczania niektórych stanowisk do stanowisk urzędniczych. Rada Ministrów w formie rozporządzenia dokonuje takiego właśnie podziału, jest to decyzja uznaniowa Rady Ministrów. Zdanie praktyków jest tu jednoznaczne: jak można uznać stanowisko za urzędnicze, gdy rodzaj wykonywanej pracy wskazuje na coś całkiem innego, np. urzędnikiem według rozporządzenia z 2 sierpnia 2005 r. jest programista, statystyk, asystent, kierownik robót. Należałoby w tym miejscu zadać pytanie o to, jakimi przesłankami kieruje się Rada Ministrów w dokonaniu takiego podziału?

Procedura zatrudniania

Pracownicy samorządowi zatrudniani są na podstawie powołania, mianowania, wyboru oraz na podstawie umowy o pracę⁷. Należy przy tym zauważyć dwojakie podejście ustawodawcy w przypisywaniu stanowisk do danej podstawy. W przypadku powołania i wyboru, stanowiska są wyartykułowane w ustawie⁸, natomiast przy mianowaniu i umowie o pracę, o tym, na którym stanowisku ma być zatrudniony dany pracownik, decyduje sama „gmina”.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego z 2 sierpnia 2005 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 146, poz. 1222).

⁷ Art. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593.

⁸ *Ibidem*.

Podział ten występuje również przy naborze na wolne stanowiska urzędnicze, gdzie nabór dotyczy tylko osób zatrudnianych na podstawie umowy o pracę oraz mianowania.

Urzędnicy w samorządzie zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, w przypadku trwałości stosunku pracy podlegają powszechnym zapisom przewidzianym w Kodeksie Pracy, dotyczącym ogółu pracowników. Z tego wynika, iż pracownik samorządowy może być zatrudniony na okres próbny nieprzekraczający 3 miesięcy, na czas określony oraz na czas nieokreślony. Art. 3a mówi: „Jeżeli stosunek pracy osoby wyłonionej w drodze naboru ustał w ciągu 3 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy, możliwe jest zatrudnienie na tym samym stanowisku kolejnej osoby spośród najlepszych kandydatów wymienionych w protokole tego naboru”⁹.

W praktyce wygląda to następująco: kierownik zatrudnia osobę z naboru na okres próbny nieprzekraczający 3 miesięcy, jeżeli taka osoba się nie sprawdzi, umowy nie przedłuża, a na stanowisko zatrudnia drugą osobę – w kolejności z protokołu. Procedura naboru jest czasochłonna i kosztowna, a zważywszy na to, iż nie każdy dobry kandydat okazuje się dobrym urzędnikiem, takie rozwiązanie jest słuszne.

Drugą obok umowy o pracę podstawą zatrudniania jest mianowanie. Zgodnie z art. 76 kodeksu pracy, stosunek pracy nawiązuje się na podstawie mianowania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Cechami wspólnymi tego typu stosunków prawnych są: zwiększona stabilizacja zatrudniania (mianowanie na czas nieokreślony), większa dyspozycyjność pracownika, ponoszenie odpowiedzialności dyscyplinarnej, mieszany tryb dochodzenia roszczeń (częściowo przed sądem pracy, a częściowo na drodze administracyjnej przez odwołanie do przełożonego wyższego „szczebla”, a następnie skarga do NSA.

Art. 5 kodeksu pracy *expressis verbis* wyraża na płaszczyźnie prawa pracy zasadę *lex specialist derogat legi generalia*. Ustanawia on bowiem, iż kodeks pracy znajduje zastosowanie tylko w sprawach nieuregulowanych pragmatykami służbowymi.

⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 122, poz. 1020.

Na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych, na podstawie mianowania pracownicy mogą być zatrudniani tylko i wyłącznie na stanowiskach określonych w statucie gminy bądź związku międzygminnego. Z takiego zapisu wynika daleko idąca swoboda gmin i związków międzygminnych przy kształtowaniu zakresu stanowisk obsadzanych na podstawie mianowania.

Skutkiem tak niewłaściwie rozumianej swobody gmin jest różny status pracowniczy osób zajmujących te same lub podobne stanowiska.

Podsumować to należy stwierdzeniem, iż nie można założyć swobodnej swobody statutu w zakresie ustalania podstaw nawiązania stosunku pracy w strukturach samorządowych obsadzanych w drodze mianowania. *Prima facie* przepisy pragmatyki dają podstawę do wniosku, iż intencją ustawodawcy było pozostawienie całkowitej wolności w zakresie regulacji statutowej nawiązania stosunku pracy z mianowania, należy uznać za wysoce dyskusyjne poglądy głoszące, iż przepisy te stwarzają możliwość posłużenia się mianowaniem jako podstawą nawiązania stosunku pracy z osobą zajmującą dowolne stanowisko, jeśli tak właśnie stanowi statut¹⁰.

Stosując wykładnię historyczną, należy przytoczyć stanowisko Heleny Szewczyk, która twierdzi, że „zwrot zawarty w art. 2 pkt 2 (przed zmianą tego art.) – »inne stanowiska« należy rozumieć w ten sposób, iż chodzi w tym miejscu o stanowiska samodzielne (przy czym stanowiska kierownicze należy traktować jako szczególny rodzaj stanowisk samodzielnych). W związku z powyższym, art. 2 ust. 2 pragmatyki należy interpretować w ten sposób, iż statut gminy (inny tego typu akt) określa samodzielne stanowiska (w tym kierownicze) obsadzane w drodze mianowania”¹¹.

Niepokojące i zarazem niezrozumiałe stało się wyłączenie w art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego innych niż gmina i związek gminny – z grona pracowników zatrudnianych na podstawie mianowania. Można to traktować za sygnał odchodzenia od tej formy

¹⁰ H. Szewczyk, *Głos do wyroku SN z dnia 11 marca 1997 r. – PKN 34/97*, OSP 1998, nr 11.

¹¹ *Ibidem*.

zatrudniania na rzecz umowy o pracę. Z. Góral twierdzi, „że mianowanie powinno być podstawą zatrudniania na stanowiskach samodzielnych i kierowniczych w samorządzie terytorialnym i odchodzenie od niej na rzecz umowy o pracę jest praktyką nieprawidłową, czyni to bowiem praktycznie martwą bardzo istotną w systemie źródeł prawa samorządowego ustawę, i tak ograniczoną w zakresie mianowania do gmin i związków gminnych”¹². W aspekcie socjologiczno-politycznym przepisy ograniczające mianowanie mogą być odbierane jako znamienne, stanowiące przejaw zamierzonej polityzacji struktur samorządu terytorialnego na szczeblu ponadgminnym i częściowo gminnym, skoro znoszą typowe dla mianowania stabilizacje stosunków zatrudnienia pracowników samorządowych¹³.

W literaturze prawa pracy zauważa się, iż obecne przepisy regulujące status osób wykonujących pracę na podstawie umów o pracę i mianowania, zawieranych zgodnie z przepisami pragmatyki, różnią się pod względem nasycenia treści kontraktu składnikami charakterystycznymi dla stosunku służbowego, inaczej niż to ma miejsce w odniesieniu do osób wykonujących pracę na podstawie umów o pracę zawieranych na podstawie kodeksu pracy. Nawiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym na specjalnej podstawie, tj. umowy o pracę dającej większą stabilizację zatrudnienia, zapowiadał jeden z projektów nowelizacji¹⁴. Do dziś nie został on jednak uchwalony¹⁵.

Awans wewnętrzny

Największe niejasności występują w kwestii awansu wewnętrznego. Z art. 3a nowelizacji wynika, iż nabór prowadzony jest na wolne stanowisko urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze zwane

¹² Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 81.

¹³ H. Szewczyk, *Zagadnienia prawne zatrudnienia w samorządzie terytorialnym*, www.samorząd.pap.pl (13.12.2005).

¹⁴ Projekt ustawy o pracownikach samorządowych z 27.03.1996, druk sejmowy 1662, www.sejm.gov.pl.

¹⁵ H. Szewczyk, *Zagadnienia prawne...*

„stanowiskami urzędniczymi”. Należałoby tu rozumieć „każde” wolne stanowisko urzędnicze, gdyż przepis jest tak skonstruowany, że nie zawiera żadnych wyłączeń.

Zarówno wśród naukowców, jak i samych samorządowców, opinie dotyczące naboru wewnętrznego są zróżnicowane. Nasuwa się więc pytanie – czy można odstąpić od organizowania otwartego i konkurencyjnego naboru do pracy w samorządzie, gdy na wolne stanowisko chce się awansować urzędnika już zatrudnionego na niższym stanowisku?

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opowiada się za stosowaniem ustawowych procedur naboru do każdego wolnego etatu. „Ustawowe procedury zawsze. Zasada otwartości i konkurencyjności naboru odnosi się do szerokiego kręgu osób, nie tylko już do zatrudnionych w samorządzie, daje bowiem gwarancję równego dostępu obywateli do służby publicznej. Pracodawcy samorządowemu umożliwia zaś dobór wykwalifikowanej kadry.

Ustawa nie rozgranicza procedury naboru na rekrutację wewnętrzną oraz zewnętrzną”¹⁶. Natomiast jeżeli uznamy, iż zawarte w nowelizacji przepisy dotyczące naboru należy stosować analogicznie do przepisów zawartych w ustawie o służbie cywilnej, to istnieje taka możliwość przeniesienia pracownika na wolne stanowisko bez rozpisywania nowego konkursu.

Opinia wydana przez urząd służby cywilnej mówi wyraźnie, iż „w ramach kompetencji dyrektor generalny (w samorządzie kierownik jednostki) ma możliwość przenoszenia (awansowania) członków korpusu służby cywilnej na wyższe stanowisko z zastrzeżeniem stanowisk obsadzanych w drodze konkursu (w przypadku samorządu są to kierownicze stanowiska urzędnicze)”¹⁷. Nie ulega więc wątpliwości fakt, że awans wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego jest również możliwy.

Jeszcze jeden argument przemawia za możliwością awansowania pracownika, a mianowicie chodzi o słowo „nabór”, co oznacza nabór z zewnątrz, np. nabór kandydatów na studia. Tak samo można rozumieć w przypadku naboru na wolne stanowiska urzędnicze – przepisy ustawy

¹⁶ Opinia opublikowana: „Rzeczpospolita”, 12.10.2005.

¹⁷ Opinia USC opublikowana: www.usc.gov.pl/pytania.html.

dotyczą tylko naboru z zewnątrz, natomiast nie dotyczą zatrudniania pracowników już zatrudnionych w danej jednostce samorządu terytorialnego.

W praktyce kwestia awansu wewnętrznego rozstrzygnęła się w dwojaki sposób. Część samorządowców, tworząc własne regulaminy naboru uznało możliwość zatrudniania pracowników bez procedury naboru w ramach awansu wewnętrznego, a część uznała, iż takiej możliwości nie ma, i przeprowadza nabór na każde wolne stanowisko. Jednakże w drugim przypadku często procedura naboru staje się fikcyjna. Dlaczego? Chcąc zatrudnić pracownika już zatrudnionego w jednostce, kierownicy stosują wiele sposobów, np. konstruują ogłoszenia pod konkretną osobę, wymagając od kandydata posiadania stażu na danym stanowisku albo zbyt wysokich kwalifikacji.

Teoretycy twierdzą, że forma zatrudnienia przez awans wewnętrzny wydaje się racjonalna i logiczna z punktu widzenia stabilizacji kadr, planowania urzędniczych karier czy inwestowania w wiedzę pracowników. W literaturze przedmiotu można zauważyć zgodność co do tego, że istnieje zależność pomiędzy działalnością kadr (w przypadku samorządu chodzi o system zarządzania personelem) a wynikami całej instytucji¹⁸.

Podsumowanie

Przed nowelizacją nauka krytycznie odnosiła się do całości obowiązującego prawodawstwa w zakresie prawnego stosunku zatrudniania w samorządzie. Przeprowadzona analiza dowodzi, że współczesny ustawodawca nie ustrzegł się błędów przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych, gdyż zarówno strona formalna, jak i rozstrzygnięcia merytoryczne w obecnie obowiązujących aktach prawnych wykazują wiele niedostatków. Rozwiązania te przyjęto bez konsultacji z zainteresowanymi grupami pracowniczymi, w pośpiechu oraz przy zmieniających

¹⁸ *Rola i zadania komórki kadrowej w nowoczesnej administracji publicznej*, podręcznik wydany w ramach projektu bliźniaczego Phare PL03/IB/OT/06 „Wzmocnienie zdolności administracyjnych, Kraków 2006.

się koncepcjach. Niestety, również do omawianej powyżej nowelizacji można mieć te same zastrzeżenia. Jednocześnie wejście w życie nowelizacji należy uznać za małą kroć w kierunku poprawy całego systemu zatrudniania w samorządzie terytorialnym.

Praktyka pokazała jasno, że przepisy są źle skonstruowane, niejednoznaczne. Dlaczego w ciągu 16 lat nie można było uchwalić takich przepisów, które byłyby zrozumiałe, jednoznaczne, obejmujące cały zakres problematyki pracowników samorządowych oraz uchwalone bez pośpiechu i bez błędów merytorycznych? Dlaczego tak mozolnie, z trudem przychodzi uchwalenie przepisów, dzięki którym sfera publiczna stałaby się bardziej przejrzysta dla obywateli, a jawność działalności instytucji państwowych i samorządowych byłaby na najwyższym poziomie? Dlaczego każdej zmianie stawiany jest tak silny opór, niezrozumiały dla nas?

Bibliografia

- H. Szewczyk, *Zagadnienia prawne zatrudnienia w samorządzie terytorialnym*, www.samorząd.pap.pl (13.12.2005).
- G. Frister, *Status pracownika administracji samorządowej*, Opole 2005, s. 253-260.
- E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004.
- Rola i zadania komórki kadrowej w nowoczesnej administracji publicznej*, podręcznik wydany w ramach projektu bliźniaczego Phare PL03/IB/OT/06 „Wzmocnienie zdolności administracyjnych”, Kraków 2006.
- I. Walencik, *Z awansu czy z konkursu*, „Rzeczpospolita”, 12.10.2005.
- Z. Góral, *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999.

Akty prawne

Ustawa o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, Samorządowych Kolegiach Odwoławczych, o systemie oświaty z 7 lipca 2005 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 122, poz. 1020.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego z 2 sierpnia 2005 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 146, poz. 1222.

Ustawa o pracownikach samorządowych z 22 marca 1990 r., Dz.U. Nr 122, poz. 1020.

Ustawa o samorządzie gminnym z 8 sierpnia 1990 r., Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591.

Ustawa o pracownikach państwowych z 16 września 1982 r., Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 2005 r. (sygn. akt K/25/04).

H. Szewczyk, *Głos do wyroku SN z dnia 11 marca 1997 r. – PKN 34/97*, OSP 1998, nr 11.